COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES
COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

Office of the Commissioner of Official Languages
66 Slater Street
Ottawa K1A 0T8
Tel: (613) 995-7717

OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

AUDIT REPORT

CANADIAN INDUSTRIAL RENEWAL BOARD

OCTOBER 1984

Table of Contents

	Page
I. INTRODUCTION	1
1) Objective and Methods	1
2) Organization and Mandate	1
II. OBSERVATIONS ET RECOMMENDATIONS	2
1) Official Languages Policy and Programme	2
2) Language of Service	3
3) Language of Work	4
4) Participation	5
III. CONCLUSION	6
IV. COMMENTS OF THE PRESIDENT OF THE CIRB	7

I. INTRODUCTION

1. Objective and Methods

The objective of our audit was to assess how the Canadian Industrial Renewal Board meets its obligations under the Official Languages Act. Particular attention was paid to the language of service to clients, the language of work within the Board and the equitable participation of Francophones and Anglophones on staff. In addition, our report contains recommendations to assist the Canadian Industrial Renewal Board (CIRB) in complying more fully with the Act.

The audit team collected the necessary data in February and March 1984 during interviews with about fifteen CIRB managers and employees, and two employees from the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE) who implement the CIRB's official languages programme. In addition, the team studied a number of the Board's publications and internal documents.

2. Organization and Mandate

The CIRB is an autonomous federal agency created in 1981; it reports to the Minister of Regional Industrial Expansion and is managed by a board of directors composed mostly of representatives from the private sector. It administers three principal programmes designed to stimulate the textile, clothing and footwear industries, to encourage the economic diversification of seven areas affected by the decline in these industries and, finally, to help workers in these sectors to retrain. Most of the Board's 54 employees are in the CIRB head office in Montreal. There are also two small regional offices, one in Ottawa and the other in Winnipeg. The Board's total budget for the five fiscal years beginning in 1981 and ending in 1986 is $344 million.

Between the time it was set up and October 31, 1983, the CIRB received some 850 requests for assistance under the programme of assistance to firms in the target sectors and paid, or contracted to pay, $148.2 million to 373

firms. On receiving a grant, these firms hire specialists, develop plans for reorganization and innovation and implement them in accordance with a CIRB-approved schedule. The business and industrial development programme, which is administered in part by the DRIE, is focusing on the areas of Cornwall and Hawkesbury in Ontario and Valleyfield, Drummondville, Trois-Rivières/Shawinigan, Sherbrooke/Magog and Victoriaville/Plessisville in Quebec. Under this programme, the CIRB committed $60.3 million for 248 projects between April 1982 and May 1984. Finally, from the beginning until October 31, 1983, the government allocated $30.7 million for retraining workers affected by adjustments in the textile, clothing and shoe sectors. This programme is administered by the Canada Employment and Immigration Commission.

Almost all the firms with which the CIRB deals are located in Quebec (57%) and Ontario (34%). Although the CIRB does not compile detailed statistics on the linguistic preferences of its clients, our interviewees agreed that the ratio of Anglophones to Francophones among their clients was in the order of 70:30. However, a number of firms use both languages in their operations and certain companies operate several plants, some where English is spoken, others where French is the working language.

II. OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

1. Official Languages Policy and Programme

In theory, the CIRB administers its own official languages programme. For the present, however, it has delegated this responsibility to the DRIE and does not monitor the programme's implementation. The CIRB has not developed an official languages policy. Consequently, it has not told its clients that they have the choice of communicating with the Board in either English or French, and has not informed its employees of their official languages rights and responsibilities. Very few employees interviewed were aware of their obligations in this respect and some believed that they were free to choose the language of communication with clients when the latter were "bilingual". We are of the opinion that the CIRB must develop an official languages policy, in order to give employees clear directives and

make managers answerable for the linguistic aspect of their programmes. We therefore recommend that the CIRB:

1. **give priority to the development of an official languages policy, inform the employees of it and make managers responsible for its application.**

2. Language of Service

The CIRB can be proud of its very high rate of bilingualism: more than 80% of its employees are bilingual. Good performance with regard to service to the public was therefore to be expected. Most clients are served in their preferred language, but we discovered a few anomalies and detected a number of problems. For example, we noted that telephones in the head office are sometimes answered in French only; this seems to occur when the relief receptionists are on duty. The Board should issue a directive concerning bilingual reception and monitor its application.

The CIRB's publications are bilingual, but it occasionally distributes unilingual documents produced by non-federal institutions in connection with the development programme for the seven target areas. The CIRB could encourage the production of bilingual texts and point out the advantages of bilingual publicity to the organizations involved. As we have indicated, the CIRB depends on DRIE officers to administer this development programme, but it has not checked whether they provide services in both official languages. Monitoring of this sort is essential, especially because of the high number of unilingual DRIE officers.

Several officers responsible for liaison with firms do not have a sufficient knowledge of their second official language to perform their duties effectively. For example, even though there is an agreement that work in French will be redirected to the Ottawa office, none of the three employees on site in the Clothing Division office in Winnipeg speaks French. In the Ottawa office (which also serves Quebec) only three of the seven officers have passed their French-language tests at the intermediate level. Similarly, some Francophones in Montreal have only a "B" level (intermediate) in English, although they are called on to serve both English-speaking and French-speaking clients. In our opinion, the liaison and monitoring work of the account executives requires greater language ability.

Such weaknesses also cause difficulties with everyday work. For example, each account executive is in charge of a sector and all the cases for that sector are normally sent to him. However, some cases are not assigned to the appropriate specialist because of the language factor. In other instances, clients are induced to speak their second language for the convenience of the CIRB officer. We also learned during interviews that CIRB officers are sometimes obliged to resort to makeshift interpretation arrangements during visits to their clients' offices and factories.

We therefore recommend that the CIRB:

2. a) **review the language requirements of its positions setting the linguistic profiles at the "C" (advanced) level where necessary and take the necessary action to meet these new requirements as soon as possible; or alternatively**

   b) **carry out a reassignement of work responsibilities based upon the language skills of the officers and the language preferences of clients.**

3. Language of Work

Plenary meetings of the CIRB board of directors are usually conducted in English because all members can speak that language, whereas some do not know French. The result is that employees who prepare documents for the Board tend to write and present them in English.

In order to correct this situation, we recommend that the CIRB:

3. **indicate to employees who prepare internal documents or who appear before the Board that they are free to use the official language of their choice.**

On the other hand, the "mini-Board" (working committee of the Board) uses both languages and most routine work in the head office is done in French. Many internal memoranda are written in French only, and central services are not always provided in English. We feel that management should provide services in English for English-speaking employees, even though they may be

bilingual. The CIRB should also ensure that these employees are free to speak English during internal meetings, and that they receive their directives and are supervised in English. We therefore recommend that the CIRB:

4. **make further efforts to put the two languages on an equal footing in its head office.**

4. Participation

In view of the clientele of the CIRB, Anglophone participation is somewhat weak at all levels (see Table I).

TABLE I: Participation of the Two Language Groups at the CIRB (January 30, 1984)

	Francophones	Anglophones	Total
Managers	8 (80%)	2 (20%)	10 (100%)
Officers	25 (69%)	11 (31%)	36 (100%)
Support staff	5 (62%)	3 (38%)	8 (100%)
Total	38 (70%)	16 (30%)	54 (100%)

To explain this situation, CIRB managers cited the difficulty of recruiting competent English-speaking staff in Montreal. The fact that bilingualism is a prerequisite for many positions and that a fair number of the Anglophone candidates do not meet the required standard in French is a partial explanation. Moreover, it seems that many Anglophones from other parts of Canada are not interested in CIRB positions in Montreal. Nevertheless, management must give this matter more attention and make further efforts to encourage Anglophone recruitment.

We therefore recommend that the CIRB:

5. **seek to increase the percentage of Anglophones on staff, particularly with respect to officers in the Commerce Group (CO).**

III. CONCLUSION

Notwithstanding the bilingualism of its employees, the CIRB is experiencing some difficulty in implementing the Official Languages Act. The Board has not developed an official languages policy or programme, nor has it provided information on the subject to its clients and employees. Although most clients are served in their preferred official language, there are exceptions - notably with respect to the programme of assistance to the target sectors - because some CIRB officers do not always respect the linguistic preference of their clients. In addition, reception services at the head office are sometimes provided in French only. On the other hand, services provided by DRIE officers on behalf of the CIRB are not always offered in French.

The CIRB must take steps to enable Francophones to use French when communicating with the board of directors. It must also encourage the use of English at internal meetings and ensure that supervision and personnel services are available in English.

Lastly, Anglophone participation is somewhat low at all levels, and the CIRB must make the necessary arrangements to redress the situation.

IV. COMMENTS OF THE PRESIDENT OF THE CANADIAN INDUSTRIAL RENEWAL BOARD

We include below the comments of the President of the Canadian Industrial Renewal Board concerning our audit report:

1. I readily accept Recommendation No. 1, dealing with the development and circulation of a policy on official languages, and I plan to put it into effect in the very near future.

2. In so far as the language of service is concerned, controls over the implementation of the policy should eliminate the problems observed in the area of the reception services.

   Similarly, we shall seek to put an end to the use by CIRB officers of "makeshift interpretation arrangements" during visits to clients (this was unusual in any case). In order to ensure that the client's choice of language is respected, if necessary, officers visiting clients will be accompanied by colleagues who have the required language skills. This procedure seems to me to be in conformity with the spirit, if not the letter, of Recommendation No. 2b.

3. With regard to the language of work, the report as revised indicates quite rightly that French and English are used freely at weekly meetings of the Board's working committee. On the other hand, although the bimonthly meetings of the full Board are mainly in English, it should be mentioned that employees submitting cases can draft their reports and present them to the Board in the official language of their choice. Moreover, I plan to deal with questions related to internal memoranda and central services in the context of Recommendation No. 1 and the controls I will establish to monitor its implementation.

4. I can assure you that the equitable participation of Anglophones on the staff of CIRB is a matter of serious concern us. Although the statutory requirement to provide services in both languages to our clients and the temporary nature of our mandate do impose constraints on us, we will actively seek to increase the number of Anglophones on strength.

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES
COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

Bureau du Commissaire aux langues officielles
66, rue Slater
Ottawa K1A 0T8
Tél. (613) 995-7717

BUREAU DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

RAPPORT DE VÉRIFICATION

OFFICE CANADIEN POUR UN RENOUVEAU INDUSTRIEL

OCTOBRE 1984

Table des matières

	Page
I. INTRODUCTION	1
1) Objectif et méthodologie	1
2) Structure et mandat de l'organisme	1
II. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	2
1) Politique et programme des langues officielles	2
2) Langue de service	3
3) Langue de travail	5
4) Participation	5
III. CONCLUSION	6
IV. COMMENTAIRES DU PRÉSIDENT DE L'OCRI	8

I. INTRODUCTION

1. Objectif et méthodologie

Notre vérification avait pour but d'évaluer comment l'Office canadien pour un renouveau industriel (OCRI) s'acquitte de ses obligations en vertu de la Loi sur les langues officielles. L'équipe a accordé une attention particulière à la langue des services aux clients, à la langue de travail interne et à la participation équitable des francophones et des anglophones au sein de l'effectif. En outre, notre rapport contient des recommandations formulées pour aider l'OCRI à mieux se conformer à la Loi.

L'équipe chargée de la vérification a recueilli les renseignements nécessaires en février et mars 1984 au cours d'entrevues avec une quinzaine de gestionnaires et d'employés de l'OCRI et de deux employés du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) qui s'occupent du programme de langues officielles de l'OCRI. De plus, elle a examiné un certain nombre de documents internes et de publications de l'organisme.

2. Structure et mandat de l'organisme

L'OCRI, un organisme fédéral autonome créé en octobre 1981, relève du ministre de l'Expansion industrielle régionale et est dirigé par un conseil d'administration composé d'une majorité de représentants du secteur privé. Il administre trois programmes principaux qui visent à relancer les industries du textile, du vêtement et de la chaussure, à favoriser la diversification économique de sept zones affectées par le déclin de ces industries et enfin à aider les travailleurs de ces secteurs à se recycler. La plupart des 54 employés de l'organisme se trouvent au siège de l'OCRI à Montréal. L'OCRI dispose également de deux petits bureaux régionaux, l'un à Ottawa et l'autre à Winnipeg. Le budget total de l'organisme pour les cinq exercices financiers débutant en 1981 et se terminant en 1986 s'élève à 344 millions de dollars.

Entre la date de sa création et le 31 mai 1984, l'OCRI a reçu quelque 850 demandes de subventions dans le cadre du programme d'aide aux entreprises

des secteurs visés et a versé ou s'est engagé à verser 148,2 millions de dollars à 373 entreprises. Suite à une subvention, celles-ci engagent des spécialistes, élaborent des plans de restructuration et d'innovation et les mettent en oeuvre selon des échéances approuvées par l'OCRI. Le programme de développement industriel et commercial, qui est administré en partie par le MEIR, vise les zones de Cornwall et Hawkesbury, en Ontario, et Valleyfield, Drummondville, Trois-Rivières/Shawinigan, Sherbrooke/Magog et Victoriaville/Plessisville, au Québec. Entre les mois d'avril 1982 et mai 1984, l'OCRI a engagé 60,3 millions de dollars dans 248 projets en vertu de ce programme. Enfin, du début jusqu'au 31 octobre 1983, le gouvernement a consacré un montant de 38,7 millions de dollars à l'adaptation de la main-d'oeuvre touchée par les réajustements préconisés dans les secteurs textiles, vêtements et chaussures. Ce programme est administré par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Les entreprises faisant des affaires avec l'OCRI sont situées surtout au Québec (57 %) et en Ontario (34 %). Bien que l'OCRI ne compile pas de statistiques précises sur les préférences linguistiques de ses clients, les personnes que nous avons rencontrées s'accordaient pour dire que le rapport entre clients anglophones et francophones était de l'ordre de 70/30. Par ailleurs, plusieurs entreprises utilisent les deux langues dans leurs opérations. De plus, certaines compagnies exploitent plusieurs usines, les unes fonctionnant en anglais et les autres en français.

II. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Politique et programme des langues officielles

En théorie, l'OCRI administre son propre programme des langues officielles. Cependant, pour le moment, il a délégué cette responsabilité au MEIR, sans pour autant en contrôler la mise en oeuvre. L'OCRI n'a pas arrêté de politique de langues officielles et en conséquence n'a pas informé ses clients qu'ils peuvent communiquer avec lui en français ou en anglais à leur gré et il n'a pas informé ses employés de leurs droits et responsabilités en matière de langues officielles. Fort peu d'employés

interrogés étaient conscients de leurs obligations à cet égard et quelques-uns croyaient qu'ils étaient libres de choisir la langue de communication avec les clients lorsque ces derniers étaient "bilingues". Afin de donner aux employés des directives claires et de rendre les gestionnaires imputables de la dimension linguistique de leurs programmes, nous estimons que l'OCRI se doit de mettre au point un énoncé de principes en matière de langues officielles. Nous recommandons donc à l'OCRI :

1. **d'élaborer en priorité une politique en matière de langues officielles, d'en informer les employés et de rendre les gestionnaires responsables de son application.**

2. Langue de service

Comme l'OCRI peut se féliciter d'un taux de bilinguisme très élevé - plus de 80 % des effectifs sont bilingues - il fallait s'attendre à une bonne performance de l'organisme relativement au service au public. La plupart des clients sont en effet servis dans leur langue officielle d'élection. Cependant, nous avons relevé quelques anomalies et décelé des problèmes. Par exemple, nous avons noté que parfois, aux bureaux du siège, on répond au téléphone en français seulement lorsque, semble-t-il, ce sont des réceptionnistes de relève qui sont de service. L'organisme devrait émettre une directive concernant l'accueil bilingue et en contrôler l'application.

Les publications de l'OCRI sont bilingues, mais l'agence distribue à l'occasion des documents unilingues préparés par des instances non fédérales dans le cadre du programme de développement des sept régions désignées. L'OCRI pourrait encourager la production de textes bilingues et signaler aux administrations concernées les avantages d'une publicité bilingue. Comme nous l'avons déjà signalé, l'OCRI a confié aux agents du MEIR l'administration de ce programme de développement mais il n'a pas effectué de vérification afin de déterminer si ceux-ci offrent des services dans les deux langues officielles. Un tel contrôle s'impose, surtout en raison du nombre élevé d'agents unilingues au MEIR.

Plusieurs agents responsables de la liaison avec les entreprises n'ont pas une connaissance suffisante de leur deuxième langue officielle pour accomplir leurs tâches avec efficacité. Par exemple, au bureau de la division du Vêtement à Winnipeg, même s'il existe une entente précisant que le travail en français sera acheminé au bureau d'Ottawa, aucun des trois employés sur place ne parle le français. Au bureau d'Ottawa (dont le territoire comprend le Québec), seulement trois des sept agents répondent à la norme intermédiaire en langue française. De la même façon, certains francophones à Montréal ne possèdent que le niveau "B" (intermédiaire) en anglais, même s'ils sont appelés à servir des clients tant anglophones que francophones. Or, à notre avis, le travail de liaison et de contrôle des chargés de portefeuille exige une plus grande compétence linguistique.

De telles faiblesses occasionnent également des difficultés au niveau du travail quotidien. Par exemple, chaque portefeuilliste est responsable d'un secteur et c'est vers lui que normalement tous les dossiers du secteur sont acheminés. Toutefois, certains dossiers ne sont pas envoyés au spécialiste attitré à cause de l'élément langue. Dans d'autres cas, les clients sont amenés à parler leur langue seconde afin d'accommoder l'agent de l'OCRI. Nous avons également appris lors d'entrevues que des agents devaient parfois avoir recours à des interprètes de fortune au cours de visites aux bureaux et aux usines de leurs clients.

Conséquemment, nous recommandons à l'organisme :

2. a) **de revoir les exigences linguistiques de ses postes et d'établir le profil linguistique des postes au niveau "C" (avancé) là où il y a lieu de le faire et de prendre les mesures nécessaires afin de répondre à ces nouvelles exigences dans les plus brefs délais; ou**

   b) **d'effectuer une nouvelle répartition du travail basée sur les compétences linguistiques actuelles des portefeuillistes, ainsi que les préférences linguistiques des clients.**

3. Langue de travail

Les réunions plénières du Conseil d'administration se déroulent habituellement en anglais, car tous les membres peuvent s'exprimer dans cette langue alors que certains ne comprennent pas le français. Il s'ensuit que les employés qui préparent des documents pour le Conseil ont tendance à les rédiger et à les présenter en anglais.

Afin de corriger cette situation, nous recommandons à l'OCRI :

3. **d'indiquer aux employés qui préparent des documents internes ou qui se présentent devant le Conseil qu'ils sont libres d'utiliser la langue officielle de leur choix.**

Par contre, les réunions du "mini-Conseil" (comité de travail du Conseil) se déroulent dans les deux langues et le travail quotidien au siège social se fait surtout en français. Un bon nombre de notes de service internes ne sont rédigées qu'en français et les services centraux ne sont pas toujours offerts en anglais comme en français. Nous croyons que la direction se doit d'assurer une gamme de services en anglais aux employés anglophones, même s'ils sont bilingues. L'organisme devrait également s'assurer que ceux-ci peuvent parler anglais au cours des réunions internes et il devrait produire ses directives et garantir aux intéressés un encadrement en anglais. En conséquence, nous recommandons à l'OCRI :

4. **de chercher davantage à mettre les deux langues sur un pied d'égalité au siège social.**

4. Participation

La participation anglophone au sein des effectifs de l'OCRI, eu égard à la clientèle de cet organisme, est un peu faible à tous les niveaux (voir le Tableau I).

TABLEAU I : La participation des deux groupes linguistiques à l'OCRI (le 30 janvier 1984)

	Francophones	Anglophones	Total
Gestionnaires	8 (80 %)	2 (20 %)	10 (100 %)
Agents	25 (69 %)	11 (31 %)	36 (100 %)
Soutien	5 (62 %)	3 (38 %)	8 (100 %)
Total	38 (70 %)	16 (30 %)	54 (100 %)

Pour expliquer cette situation, les gestionnaires de l'OCRI ont fait état de la difficulté qu'ils éprouvent à recruter un personnel anglophone compétent à Montréal. Certes, le fait que le bilinguisme est exigé des titulaires dès leur entrée en fonction et que bon nombre de candidats anglophones ne répondent pas à la norme requise en français constitue une explication partielle. Par ailleurs, il semblerait que beaucoup d'anglophones ailleurs au Canada ne seraient pas intéressés aux postes de l'OCRI à Montréal. Il faut néanmoins que la direction accorde plus d'attention à cette question et fasse des efforts additionnels pour favoriser le recrutement d'anglophones. Conséquemment, nous recommandons à l'OCRI :

5. **de chercher à accroître le pourcentage des employés anglophones au sein de ses effectifs, en particulier au niveau des agents de commerce (CO).**

III. CONCLUSION

Malgré le bilinguisme de ses effectifs, l'OCRI connaît certaines difficultés dans l'application de la Loi sur les langues officielles. L'organisme n'a ni une politique ni un programme de langues officielles et il n'a pas fourni de renseignements sur ce sujet à ses clients et à ses employés. Bien que la plupart des clients reçoivent des services dans leur langue officielle préférée, il y a des exceptions notamment pour ce qui est du Programme d'aide aux Secteurs visés, parce que certains agents de l'OCRI

ne respectent pas toujours la préférence linguistique de leurs clients. De plus, la réception au siège est parfois unilingue française. Par contre, les services dispensés par les agents du MEIR au nom de l'OCRI ne sont pas toujours offerts en français.

L'OCRI doit prendre des mesures afin de permettre aux francophones de se servir du français dans les communications avec le Conseil d'administration. Par contre, l'organisme doit favoriser l'utilisation de l'anglais aux réunions internes et s'assurer que les services d'encadrement sont disponibles en anglais.

Enfin, la participation anglophone est un peu faible à tous les niveaux et l'OCRI doit prendre les dispositions nécessaires pour redresser la situation.

IV. COMMENTAIRES DU PRÉSIDENT DE L'OFFICE CANADIEN POUR UN RENOUVEAU INDUSTRIEL

Nous avons reçu les commentaires suivants du Président de l'Office canadien pour un renouveau industriel :

1. J'accepte d'emblée la recommandation n° 1, relative à l'élaboration et à la diffusion d'une politique en matière de langues officielles, et me propose de la mettre en oeuvre dans les plus brefs délais.

2. Au chapitre de la langue de service, le contrôle de l'application de la politique qui sera émise devrait faire disparaître la lacune observée, en ce qui concerne notre service de réception.

   De même, nous chercherons à éliminer l'anomalie qu'a pu constituer par le passé l'emploi, rarissime, par des agents de l'OCRI, d'"interprètes de fortune" au cours de visites à des clients en nous assurant que les représentants de l'OCRI, puissent, en se faisant, si nécessaire, accompagner d'un collègue ayant les compétences linguistiques voulues, respecter la langue officielle choisie par leurs interlocuteurs. Cette façon de procéder me semble être conforme à l'esprit, sinon à la lettre, de la recommandation n° 2b).

3. En ce qui a trait à la langue de travail, la version révisée du rapport souligne fort justement que les séances du Conseil d'administration restreint, qui se réunit une fois par semaine, se déroulent indifféremment dans les deux langues. Par ailleurs, s'il est vrai que l'anglais domine aux réunions bimestrielles du Conseil d'administration élargi, il convient de souligner que les fonctionnaires qui présentent les cas ont le loisir de rédiger leur analyse et de la défendre devant le Conseil dans la langue officielle de leur choix. Par ailleurs, je me propose de traiter des questions relatives aux notes de service internes et aux services centraux dans le cadre de la mise en oeuvre de la recommandation n° 1 et des mesures de contrôle que j'établirai pour en vérifier l'application.

4. Je peux vous assurer que la question de la participation des anglophones au sein de l'OCRI reçoit toute notre attention et que nous ne négligerons aucun effort en vue d'accroître le pourcentage des employés anglophones au sein de nos effectifs, tout en tenant compte de l'obligation légale dans laquelle nous nous trouvons d'assurer à notre clientèle, dans le contexte d'un mandat ponctuel de courte durée, des services dans les deux langues officielles.